

A utilidade da educação de adultos: a aprendizagem ao longo da vida na União Europeia e a política pública de educação e formação de adultos em Portugal

The usefulness of adult education: lifelong learning and adult education and training policy in Portugal

La utilidad de la educación de adultos: el aprendizaje a lo largo de la vida y la política pública de educación y formación de adultos en Portugal

Paula Guimarães*

Universidade de Lisboa, Pt.

RESUMO

Neste artigo, procura-se discutir sentidos dominantes nos últimos anos nas políticas públicas de educação de adultos em Portugal. Para tal, num primeiro momento, esclarece-se as finalidades contidas nas orientações da União Europeia para a aprendizagem ao longo da vida. Num segundo, abordam-se as reinterpretações efetuadas nas políticas públicas nacionais de educação de adultos nas últimas duas décadas. Conclui-se destacando a influência da União Europeia nos discursos políticos portugueses, bem como a progressiva importância atribuída ao carácter utilitário da educação de adultos relativamente ao desenvolvimento económico e à gestão de recursos humanos, enquanto se registam cada vez menos sentidos humanistas e de educação crítica.

Palavras-chave: Política pública de educação de adultos. União Europeia. Portugal. Aprendizagem ao longo da vida.

ABSTRACT

Hegemonic meanings concerning adult education policies in recent years in Portugal are discussed in this article. In a first part, it aims of lifelong learning proposed by the European Union are referred. In a second moment, reinterpretations made by national policies of adult education in the last two decades are analysed. In conclusion, we point out the influence of the European Union in policy discourses in Portugal, as well the progressive importance given to the usefulness of adult education in relation to economic development and human resources management, while less humanistic meanings and aims concerning critical education may be found.

Keywords: Public policy of adult education. European Union. Portugal. Adult education. Lifelong learning.

RESUMEN

En este artículo, se busca discutir acerca de los sentidos dominantes en los últimos años en las políticas públicas de educación de adultos en Portugal. Para ello, en un primer momento, se aclaran las finalidades contenidas en las orientaciones de la Unión Europea para el aprendizaje a lo largo de la vida. En un segundo momento, se abordan las reinterpretaciones efectuadas en las políticas públicas nacionales de educación de adultos en las últimas dos décadas. Concluimos destacando la influencia de la Unión Europea en los discursos políticos portugueses, así como la progresiva importancia atribuida al carácter utilitario de la educación de adultos respecto al desarrollo económico y a la gestión de recursos humanos, mientras se registran cada vez menos sentidos humanistas y de educación crítica.

Palabras-clave: Política pública de educación de adultos. Unión Europea. Portugal. Aprendizaje a lo largo de la vida.

Introdução

A ideia de que se aprende ao longo e ao largo da vida possui um longo passado e até faz parte do senso comum. Em termos de discursos políticos, já durante a Revolução Francesa Condorcet se referia a essas aprendizagens (CANÁRIO, 1999). Mais tarde, no final da I Guerra Mundial, em 1919, na Grã-Bretanha, em documentos oficiais encontravam-se referências à importância de desenvolver a educação de adultos ao longo da vida como forma de promover a paz, a cidadania e o envolvimento cívico (FIELD, 2001).

Esta ideia ganhou uma formulação mais detalhada no seio de organizações internacionais, após a II Guerra Mundial, tendo a partir de então apresentado maior influência nas políticas educativas nacionais de muitos países. Globalmente, segundo Lee e Friedrich (2011), os discursos destas entidades sobre a educação e aprendizagem ao longo da vida inspiraram-se em duas concepções distintas da liberdade humana: a liberdade de obter ganhos pessoais e privados a partir da aceitação das regras do capital e do cumprimento de objetivos por este último ditados; a liberdade de perseguir interesses individuais a partir de regras estabelecidas coletivamente, com o propósito de estabelecer sociedades nas quais os objetivos pessoais se articulam com finalidades sociais. Ora, se a segunda concepção de cariz humanista foi mais evidente nas décadas de 1960 e 1970 nos discursos de algumas dessas entidades internacionais relativamente à educação e aprendizagem ao longo da vida, a primeira, de pendor neoliberal, dominou os discursos políticos mais recentemente (FIELD, 2001).

Determinante nas últimas décadas devido em boa parte devido ao peso de certas organizações na cena internacional, como a União Europeia (UE), esta última concepção associou-se à hegemonia de discursos economicistas proferidos por países do Norte, mais ricos e desenvolvidos economicamente no que à educação de adultos respeita (LEE; FRIEDRICH, 2011). Assim, assistiu-se desde meados do século XX à emergência de organizações internacionais. Estas entidades têm evidenciado uma crescente intervenção em diversos domínios, designadamente o educativo, uma vez que produzem orientações que acabam por ser adotadas pelos Estados. As propostas relativas à aprendizagem ao longo da vida da UE representam exemplos elucidativos desse esforço de produção de políticas realizada ao nível mega (FIELD, 2006 e ANTUNES, 2008, entre outros).

Contudo, estas orientações têm sido adotadas pelos Estados-membros de modos mais ou menos variados devido sobretudo às diferenças na história dos países e às características dos sistemas ou dos projetos de educação de adultos que podem ser encontrados nacionalmente. De facto, parece assistir-se em cada Estado a uma reinterpretação dos pressupostos da aprendizagem ao longo da vida a partir de aspetos de contexto valorizados no quadro da produção de políticas públicas nacionais (ANTUNES, 2008; LIMA; GUIMARÃES, 2011; GUIMARÃES; ANTUNES, 2014). Estas reinterpretações resultam, por um lado, de estados da arte muito diversos da educação de adultos, devido às especificidades nacionais ou regionais deste domínio. Complementarmente, a aprendizagem ao longo da vida parece concretizar-se nacionalmente em políticas muitas vezes inconsistentes, relativamente a outras de educação geral, e pouco eficientes (UIL, 2009). Na verdade, têm-se registado resultados relativos ao acesso e à participação em atividades de educação e formação que a própria EU tem considerado heterogêneos e insuficientes face aos objetivos estabelecidos, por exemplo, pela Estratégia de Lisboa (Conselho Europeu de Lisboa, 2000) e, mais recentemente, pela Estratégia Europa 2020 (COMISSÃO EUROPEIA, 2010).

Tal como aconteceu em muitos outros países, em Portugal, a influência das organizações internacionais na educação de adultos pôde ser verificada ainda na década de 1950, para o caso da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), no quadro da adopção do Plano Nacional de Educação Popular (TEODORO, 2003; MEDINA, 2008). A influência de outras organizações tornou-se mais evidente após o 25 de abril de 1974. Num primeiro momento, ela resultou da adopção da expressão e das finalidades da educação permanente na política pública de educação de adultos implementada, por exemplo, pela Direção Geral de Educação Permanente (Melo & Benavente, 1978), em linha com a concepção humanista preconizada pela UNESCO. Mais recentemente, devido à influência da UE nos sistemas de educação e formação nacionais, foram as orientações acerca da aprendizagem ao longo da vida que se destacaram, denotando estas um impacto expressivo que se deveu à existência de programas de financiamento para a educação e formação, no âmbito do Fundo Social Europeu, por exemplo, bem como ao método aberto de coordenação e à divulgação de indicadores e de boas práticas.

No nosso país, a influência das orientações para a aprendizagem ao longo da vida da UE tornou-se particularmente notória a partir de finais da década de 1990. Nesta linha de pensamento, neste artigo procura-se discutir as finalidades das orientações relativas à aprendizagem ao longo da vida desenhadas ao nível internacional, nomeadamente no caso da UE, e as (des) articulações com a nova política pública de educação e formação de adultos (BARROS, 2009) adotada após 1999 e desenvolvida até 2011, quando o Governo de coligação entre o Partido Social Democrata e Centro Democrático Social entrou em funções. Conclui-se referindo a progressiva importância atribuída à utilidade da educação de adultos e a cada vez menos evidente importância concedida a sentidos atribuídos a políticas de educação de adultos humanista e crítica.

A UE e a aprendizagem ao longo da vida

A análise de documentos políticos da UE sobre educação de adultos permite afirmar que este domínio possuía um parco relevo nesta organização no momento da sua criação (ANTUNES, 2008; RASMUSSEN, 2014; SPOLAR; HOLFORD, 2014). Mas, se se atentar a alguns documentos políticos publicados nas últimas duas décadas, verifica-se que, ao longo dos anos de 1990, a EU passou a exibir preocupações mais óbvias com a formação, educação e aprendizagem, no contexto de uma forte crítica aos sistemas educativos nacionais. Em 2000, a Estratégia de Lisboa marcou uma definição mais clara das finalidades e da intervenção da UE neste domínio. Assumindo como objetivo estratégico “a construção, até 2010, da economia mais dinâmica e competitiva do mundo, baseada no conhecimento e, simultaneamente, capaz de garantir um crescimento económico sustentável, com mais e melhores empregos e maior coesão social” (CONSELHO EUROPEU DE LISBOA, 2000), a Estratégia de Lisboa baseou-se na convicção de que a globalização da economia e a crescente importância atribuída às tecnologias da informação e da comunicação exigiam a necessidade de reformar os sistemas de educação e formação europeus e obrigavam à procura de mecanismos que garantissem o acesso à formação, educação e aprendizagem, tendo em vista encontrar formas de ultrapassar o desemprego.

Defendeu-se, por tal, que a adaptação e o reforço dos processos de desenvolvimento económico existentes, de criação de emprego e de maior coesão social, eram esforços importantes que deviam ser garantidos por uma intervenção mais ambiciosa que aquela levada a cabo até então. Desta forma, esta estratégia sugeriu inovações nos sistemas educativos europeus que contemplaram, por exemplo, a introdução do método aberto de coordenação (CONSELHO EUROPEU DE LISBOA, 2000), um elemento

crucial de formulação política da UE desde 2000 (LEE et al., 2008). Este método teve como finalidades a identificação e divulgação de boas práticas, enquanto atividades que pudessem ser replicadas noutros contextos e países e concretizassem os objetivos estabelecidos pela UE, nas áreas económica, social e educativa, assim como a criação dos indicadores que deviam promover a convergência de ações e de resultados. Este método assentou também numa abordagem descentralizada, consentânea com o princípio da subsidiariedade e com o estabelecimento de redes entre os diversos atores envolvidos, estatais, privados e/ou ligados a organizações não-governamentais, com os propósitos de identificar, divulgar e promover boas práticas.

No mesmo ano, o Memorando da Aprendizagem ao Longo da Vida (COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, 2000) estabeleceu duas grandes orientações: “a dinamização da cidadania ativa e a promoção da empregabilidade”. Estas orientações cruzaram-se com políticas sociais que combinavam a participação dos indivíduos em diversas esferas da vida social e económica, a construção de um sentimento de pertença a uma sociedade europeia, o estabelecimento de mecanismos de inclusão, quanto à empregabilidade e à capacidade de assegurar um emprego e de o manter (*idem*). Estas eram assim tidas como condições decisivas para a construção do espaço europeu de educação, bem como de uma sociedade na qual o emprego, a competitividade e a prosperidade, baseados na economia do conhecimento, eram dimensões centrais.

Borg e Mayo (2005) sustentaram que as dimensões individuais e coletivas da aprendizagem ao longo da vida neste documento se destacavam, mas que as finalidades nele contidas encontravam-se cada vez mais próximas das políticas económicas, nomeadamente do aumento da produtividade e da competitividade, da preservação e da criação de emprego. Por isso, tornou-se mais evidente a importância de sentidos atribuíveis à abordagem da aprendizagem ao longo da vida para o desenvolvimento económico. Em decorrência, registou-se uma tendência para a “instrumentalização da educação e da aprendizagem, associadas estas à economização da vida social” (LIMA, 2005) e perspectivadas como uma contribuição para o crescimento económico das empresas e das possibilidades de os indivíduos participarem no mercado de trabalho.

Acentuou-se o surgimento de uma nova economia educativa caracterizada pela individualização do conhecimento. Por isso, de acordo com Olssen (2004), a aprendizagem emergiu como uma tecnologia que cada sujeito possuía para efetuar as suas opções de vida. Favorecia desse modo a promoção da adaptabilidade e da mobilidade dos trabalhadores no mercado de trabalho, pois poderia facilitar a mudança de emprego, no âmbito de um sector de atividade e de sectores distintos. Facilitava a flexibilidade que níveis elevados de formação geral e técnica exigiam. Permitia igualmente o desenvolvimento de competências, enquanto capacidades operativas, que se articulavam com a diminuição dos constrangimentos legais sobre o trabalho e o emprego. Ao mesmo tempo, apostava na transferência dessas competências da esfera económica para a esfera social (BORG; MAYO, 2005). Nesta linha de ideias, num novo ambiente económico, a aprendizagem ao longo da vida podia ser entendida como uma tecnologia de adaptação flexível (OLSEN, 2004): levava a que os sujeitos lutassem individualmente e sob a sua responsabilidade pela manutenção dos empregos.

Neste quadro, o documento Educação e Formação 2010 (EUROPEAN COMMISSION, 2004) estabeleceu diversas metas que deveriam ser atingidas no final da primeira década deste século, de entre as quais a média de participação de 12,5% de adultos em atividades de aprendizagem ao longo da vida, contribuindo decisivamente para a europeização das políticas públicas (Antunes, 2008). O propósito dessa e de outras metas ligava-se à necessidade de tornar os sistemas europeus de educação

e formação uma referência mundial, conferindo dessa forma uma maior visibilidade política e social a esses domínios. Dos objetivos que essas metas contemplavam, os seguintes tinham particular relevância para a educação de adultos, nomeadamente: o desenvolvimento de competências-chave definidas pela UE; o acesso às tecnologias da informação e comunicação; o desenvolvimento da educação a distância; a promoção da cidadania ativa, da igualdade de oportunidades e da coesão social; e o reforço das ligações entre o mundo do trabalho, a investigação e a sociedade. Para a concretização destes objetivos, foram adotadas decisões específicas e calendários determinados, indicadores mais adaptados aos problemas e às necessidades, entretanto identificados nos diferentes Estados-membros, processos de monitorização e avaliação dos resultados obtidos segundo o método aberto de coordenação, no contexto de um forte apelo à tradução das orientações europeias para as políticas nacionais (RASMUSSEN, 2014). Também neste caso, as relações de sentido contidas neste documento apontam para a valorização do investimento no capital humano (Morgan-Klein & Osborne, 2007), denotando a importância atribuída à abordagem da aprendizagem ao longo da vida para o desenvolvimento económico.

Devido aos resultados obtidos entre 2000 e meados da década, parques e heterogêneos (GRAVANI; ZARIFIS, 2014), evidentes, por exemplo, nas diferentes taxas de participação nos diferentes Estados-membros (EUROSTAT, 2015), considerou-se necessário “relançar a Estratégia de Lisboa”, reforçando as finalidades de maior crescimento económico e de emprego e uma mais expressiva coesão social. A fragilidade da agenda da UE (HAKE, 2005) obrigou à adoção de novas orientações, nomeadamente aquelas que constaram do documento e do plano de ação Educação de Adultos: Nunca é Tarde para Aprender (COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, 2006 e 2007). Aqui argumentou-se que o empenho da UE deveria passar por promover a competitividade económica, recorrendo para tal à elevação dos níveis de competências dos indivíduos, com o objetivo de contribuir para o crescimento, o emprego e a coesão social. Aliás, este objetivo surgia como particularmente importante, se se pensar que, como foi afirmado, os empregos criados na UE obrigavam a que os sujeitos possuíssem níveis mais elevados de qualificação que lhes permitissem lidar com as crescentes exigências do trabalho (devido, por exemplo, à proliferação e complexificação da informação escrita e das tecnologias da informação e da comunicação no local de trabalho). Adicionalmente, defendeu-se a procura de soluções para problemas que advinham das mudanças demográficas, associadas ao envelhecimento da população, por um lado, e ao impacto da migração, por outro. Ainda, argumentou-se a necessidade de lutar contra a pobreza e a exclusão social, sendo neste caso nítida a importância da aprendizagem ao longo da vida, devido aos impactos que podiam ter os baixos níveis de escolaridade no desemprego, no isolamento rural, na falta de oportunidades, na iliteracia, etc. (COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, 2006). Mais uma vez, para além de preocupações sociais, a agenda económica da UE revelou maior preponderância (MORGAN-KLEIN; OSBORNE, 2007), permitindo o registo de sentidos atribuíveis à abordagem da aprendizagem ao longo da vida para o desenvolvimento económico.

No quadro de uma forte crise económica e social, entre 2010 e 2012, ocorreram diversos debates sobre o estatuto da UE e sobre o seu papel em domínios com a formação e a educação. Sendo evidente o fracasso dos objetivos estabelecidos na primeira década do século XXI, nos anos mais recentes, algumas continuidades (NÓVOA, 2013) puderam ser observadas na intervenção no âmbito da aprendizagem ao longo da vida. Assim, o documento Estratégia Europa 2020 manteve as finalidades da Estratégia de Lisboa (2000), enfatizou uma mais forte ligação entre educação/formação, aprendizagem e economia. Neste documento foram estabelecidos objetivos que deverão ser concretizados no final da

década em que vivemos, designadamente desenvolver programas de educação e aprendizagem ao longo da vida que facilitem a mobilidade dos trabalhadores nos diferentes Estados-membros; melhorar a qualidade e eficiência da educação e formação; promover a equidade, a coesão social e a cidadania ativa; e fomentar a criatividade e a inovação, bem como o empreendedorismo, em todos os níveis de educação e formação. Complementarmente, atualizaram-se indicadores, de entre os quais a média de participação de 15% de adultos em atividades de aprendizagem ao longo da vida (COMISSÃO EUROPEIA, 2010).

Apesar de ainda incluir objetivos gerais, relacionados, por exemplo, com a coesão social e a cidadania ativa, a Agenda Renovada no Domínio da Educação de Adultos (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2011) retomou os objetivos estratégicos do texto Educação e Formação 2020 (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2009), nomeadamente tornar a aprendizagem ao longo da vida e a mobilidade uma realidade, melhorar a qualidade e a eficácia da educação e formação, bem como incentivar a criatividade e a inovação, incluindo o espírito empreendedor a todos os níveis da educação e formação. Neste sentido, apostou-se no desenvolvimento e aperfeiçoamento de aptidões e competências, como as de literacia, numeracia e de carácter mais transversal decorrentes da educação geral, assim como outras ainda de (re) qualificação profissional (Conselho da União Europeia, 2011). Como referem Rasmussen (2014), Spolar e Holford (2014), apesar de incluir outros objetivos, sociais, culturais, cívicos, etc., foi mais uma vez a promoção do crescimento que se destacou neste último documento, evidenciando a forte ligação entre a aquisição de competências-chave e a instrumentalização da educação de adultos a finalidades economicistas. Neste sentido, assistiu-se a um reforço de temas relacionados com o desenvolvimento económico e com o (des)emprego, favorecendo a legitimação do destaque político concedido à aprendizagem ao longo da vida no quadro da adaptabilidade e da empregabilidade (GRAVANI; ZARIFIS, 2014).

Se a análise dos textos da EU permitiu a identificação de mudanças de sentidos nas finalidades atribuídas à aprendizagem ao longo da vida, tendo ganho maior importância aqueles sentidos que apontam para uma mais clara articulação entre a educação de adultos e o desenvolvimento económico, o confronto entre as orientações desta organização internacional e os desenvolvimentos das políticas públicas de cada país, como no caso português, denotou reinterpretações complexas que se justificam por aspetos de natureza contextual e devido à influência de sectores económicos, sociais e políticos no processo de definição política, como se verá de seguida. Todavia, mesmo que em finais da década de 1990 fosse possível encontrar sentidos concedidos à educação de adultos de carácter mais humanista, ao longo da última década, em linha com as orientações da UE, foi possível perceber que a ligação entre a educação e formação de adultos, como desde então a política pública passou a designar-se, e a reconversão da economia portuguesa no âmbito da globalização saiu reforçada. Esta situação agravou-se após 2011, quando ocorreu a suspensão dessa política pública, e desde então coube à formação profissional contínua uma maior relevância no âmbito da educação de adultos.

A educação e formação de adultos em Portugal

As políticas públicas de educação de adultos em Portugal desde a revolução democrática em 1974 caracterizaram-se pela intermitência e descontinuidade. Neste âmbito, em alguns períodos históricos, devido também à influência das organizações internacionais, finalidades de educação humanista e até crítica puderam ser verificadas. Esta foi a situação que ocorreu no pós-25 de abril de 1974 até 1976, no âmbito da intervenção da Direção Geral de Educação Permanente. Mas, entre 1986 e meados da década

de 1990 as finalidades de modernização e controlo estatal dominaram a política pública de educação de adultos, o que favoreceu a promoção do ensino recorrente, oferta pública de segunda oportunidade dirigida a adultos que não tinham cumprido a escolaridade obrigatória e o ensino secundário (LIMA; GUIMARÃES, 2011).

Foi num contexto de uma profunda crítica ao sistema de educação formal, nomeadamente ao ensino recorrente que ainda em 1995, no programa eleitoral do Partido Socialista que viria a ganhar as eleições nesse ano, os discursos políticos referiram a importância do “relançamento da educação de adultos” (Partido Socialista – Programa Eleitoral, 1995). Esta importância decorria de um diagnóstico consensual efetuado em círculos académicos que acentuava a “inexistência de um sistema público de educação de adultos” abrangente e multifacetado (SILVA; ROTHES, 1998). Tendo em vista solucionar este problema que, segundo os discursos políticos de então, evidenciava fortes impactos sociais e económicos, foi criado um Grupo de Missão para o Desenvolvimento da Educação de Adultos (MELO et al., 1998) que agregou atores com origem e experiência na educação de adultos diversas, alguns ligados ao movimento associativo, mais próximo de uma educação de adultos de carácter crítico e apostada na transformação social, outros relacionados com a educação formal de adultos, de segunda oportunidade, e outros ainda com a formação profissional. Foi neste cenário que a educação e formação de adultos, enquanto terminologia e novo domínio de intervenção política, surgiu na procura de uma política pública que cruzasse a educação, designadamente a certificação escolar, e a formação, nomeadamente a qualificação profissional (BARROS, 2009; LIMA, GUIMARÃES, 2015).

A nova política pública (Barros, 2009) de educação e formação de adultos adoptada após 1999, ano da criação da Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos, denotou assim a influência de orientações internacionais, como aquelas para a aprendizagem ao longo da vida da UE, embora evidenciasse igualmente derivas humanistas e críticas. Na verdade, o primeiro documento relativo à nova política pública, intitulado Uma Aposta Educativa na Participação de Todos. Documento de Estratégia para o Desenvolvimento da Educação de Adultos (MELO et al., 1998) refletiu as preocupações com o diagnóstico devastador sobre o sector da educação de adultos efetuado em meados da década de 1990, no qual se destacavam os baixos níveis de certificação escolar e de literacia da população portuguesa (BENAVENTE et al., 1996). Este documento seguiu igualmente as linhas programáticas relativas ao Ano Europeu da Educação ao Longo da Vida (1996), enquanto revelava as preocupações da UNESCO com a educação de adultos manifestadas na V CONFITEA em 1997 em Hamburgo (MELO, LIMA, ALMEIDA, 2001). Do mesmo modo, as ofertas de educação e formação de adultos então criadas - o Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências e os Cursos de Educação e Formação de Adultos – consistiram em duas significativas inovações. Ora, estas ofertas foram lançadas como projetos-piloto e em regime experimental em 2000, enquanto decorria o debate em torno do Memorando sobre Aprendizagem ao Longo da Vida (2000), da Comunicação da Comissão sobre Aprendizagem ao Longo da Vida (2001) e do Programa Educação & Formação 2010 (enquadrado pela Estratégia de Lisboa desde 2000). Desse modo, as conexões entre a agenda internacional no âmbito da aprendizagem ao longo da vida e a construção de um referencial de competências básicas, orientações colocadas no topo das prioridades políticas comuns aos sistemas educativos e formativos da UE e no centro das políticas económicas e de emprego, passaram a ser evidentes na agenda política nacional desde então (GUIMARÃES, ANTUNES, 2014).

Todavia, esta dinâmica de construção da política de educação e formação de adultos em Portugal revelou-se profundamente ambivalente ao não deixar de beneficiar das experiências sócio-históricas e

das aspirações de diferentes grupos de interesses, de relações e processos estruturais, de recursos institucionais, atores sociais que, individualmente, influenciaram a agenda política. De alguma forma, estes atores surgiram como comunidades interpretativas vinculados às *realidades portuguesas* (ANTUNES, 2008), nomeadamente porque refletiam, por exemplo, preocupações relativas às debilidades educacionais evidentes nos baixos níveis de certificação escolar e de qualificação profissional apresentados pela população portuguesa (GUIMARÃES, ANTUNES, 2014).

Desse modo, pode argumentar-se que a ênfase desde a década de 1990 no desenvolvimento de competências básicas preconizada pela UE se traduziu na política de educação e formação de adultos em dois desenvolvimentos decisivos distintos, mas relacionados. Um primeiro desenvolvimento ligou-se à aposta em valências singularizadas no amplo universo polifacetado da educação e formação de adultos, conducentes à certificação formal do ensino básico e à qualificação profissional. Em termos de finalidades políticas apostou-se assim i) na recuperação escolar de largos sectores da população portuguesa afastada da educação formal durante muitas décadas; ii) na formação profissional orientada para a reconversão da economia portuguesa num quadro de progressiva abertura aos mercados mundiais, o que acabou por se traduzir num aumento significativo do acesso e da participação dos portugueses à formação profissional; e iii) no reconhecimento de saberes adquiridos por via da experiência, uma vez que se considerou que os saberes possuídos pelos adultos, nomeadamente aqueles que já integravam o mercado de trabalho, deviam ser reconhecidos formalmente. Um segundo desenvolvimento prendeu-se com a estruturação de um referencial de competências (ALONSO et al., 2000), instrumento técnico-político de regulação dessas ofertas de educação e formação de adultos (GUIMARÃES; ANTUNES, 2014), que agregou finalidades de educação e formação humanista e crítica, enquanto fixava as condições para a certificação escolar dos adultos envolvidos quer no Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências, quer nos Cursos de Educação e Formação de Adultos e abria portas para a existência de uma política pública de educação de adultos que se articulava com finalidades de aumento da produtividade, da competitividade e da flexibilidade da mão-de-obra portuguesa.

De facto, destas valências, enquanto se registavam preocupações de justiça social e de igualdade de oportunidades, concedendo-se um sentido mais humanista à política de educação de adultos, acentuava-se claramente a utilidade da educação de adultos para o desenvolvimento económico. Esta ambivalência na reinterpretação da aprendizagem ao longo da vida preconizada pela UE fez-se, por um lado, por meio de um discurso que acentuou o “inaceitável deficit educativo da população adulta portuguesa” para a consolidação da democracia (GUIMARÃES, ANTUNES, 2014). A educação era entendida como um direito social que o Estado e as elites tinham negado aos adultos durante décadas (Melo, 2004). O resultado mais evidente desta situação permitia destacar as expressivas diferenças entre as taxas de escolarização e de participação na educação e formação pela população portuguesa e aqueles valores apresentados por outros países europeus, em particular aqueles do Norte europeu (Melo et al., 2001). Por outro lado, as preocupações com a aprendizagem ao longo da vida pela UE e em Portugal ocorreram num quadro político favorável a tendências de economização da vida social e mercadorização da educação (AFONSO, 1998).

Assim, se as primeiras propostas de educação e formação de adultos (MELO et al., 1998) procuravam a definição de uma política pública que visava o estabelecimento de um sistema nacional de educação e formação inscrito num programa multidimensional, que ultrapassava as fronteiras do gerencialismo na educação evidente já então na aprendizagem ao longo da vida sugerida pela UE, tornavam-se claras as preocupações da reconversão da economia portuguesa no quadro da globalização

e das finalidades estabelecidas pela UE de tornar o espaço económico europeu no mais competitivo ao nível mundial (Conselho Europeu de Lisboa, 2000).

Foi neste cenário que o S@ber+. Programa para o Desenvolvimento e Expansão da Educação de Adultos (1999-2006) (MELO et al., 2001) foi redigido. Em resultado, neste documento afirmou-se que a política pública de educação e formação de adultos procurava a combinação entre uma lógica de serviço público, de cumprimento da escolaridade obrigatória e na provisão pública de ofertas de educação de adultos de base, e uma lógica de programa, de contratualização com organizações diversas da provisão educativa estatal. Através da lógica de serviço público, a intervenção do Estado seria essencial na concepção, desenvolvimento e avaliação de ofertas que se centrariam na certificação escolar, promovidas por uma rede provedores, públicas e não públicos. A lógica de programa, baseada na valorização de projetos, de ações e experiências pedagógicas, procuraria a “disponibilização, através de concurso, de apoios financeiros e outros para as iniciativas da sociedade civil de melhor qualidade e maior impacto na construção dos sistemas de educação e formação de adultos” (MELO et al., 1998, p. 15).

A influência da UE tornou-se mais visível ainda neste programa, dado que ele estava inscrito no Plano Nacional de Emprego de 1998, a resposta do governo português à Estratégia Europeia de Emprego, enquanto a Estratégia de Aprendizagem ao Longo da Vida foi pela primeira vez oficialmente formulada como anexo ao Plano Nacional de Emprego em 2001 (GUIMARÃES, ANTUNES, 2014). O S@ber+ evidenciou assim a força da Estratégia Europeia de Emprego (1997) e da Estratégia de Lisboa (2000) na formulação de políticas públicas em Portugal, tendo levado à adopção da aprendizagem ao longo da vida como orientação central no cumprimento dos objectivos de competitividade e coesão social, bem como das finalidades estabelecidas no Programa Educação & Formação 2010 (European Commission, 2004), e no quadro das competências básicas para a aprendizagem ao longo da vida.

A ambivalência de finalidades da educação e formação de adultos em Portugal também foi visível nos programas de governo. Entre 1999 e 2011, a política pública de educação gozou de diferentes referências nestes documentos programáticos, nomeadamente no caso dos governos socialistas, sendo aí apregoado o seu contributo para a modernização social e económica, a reconversão da economia portuguesa no âmbito da globalização e a qualificação da mão-de-obra. Especificamente no que remete para a educação de adultos, a gestão de recursos humanos ganhou significado nesses documentos políticos, em consonância com as regras dos programas de financiamento da UE, como o Fundo Social Europeu, e com as linhas programáticas europeias para o combate ao desemprego (Programas do XIII, XIV, XV, XVI e XVII Governos Constitucionais). Neste sentido, nos discursos políticos, o enfoque recaía sobre a competitividade (mesmo que combinada com a coesão social), sobre a qualificação da mão-de-obra e sobre o pedagogismo (LIMA, 2007). Estes discursos eram pessimistas na avaliação da situação educativa, mas profundamente otimistas nas finalidades de política estabelecidas. Reforçavam a ideia de que era necessário reposicionar Portugal na economia do conhecimento proposta pela UE (GUIMARÃES, ANTUNES, 2014).

A preocupação relativa ao alinhamento das taxas de escolarização do nosso país com outras de países europeus centrais e nórdicos manteve-se mais tarde no quadro da adoção do Iniciativa Novas Oportunidades, em 2005. Neste programa chamou-se a atenção para o facto de a média de anos de escolarização em Portugal, nesse mesmo ano, se situar nos 8,2 anos, enquanto na Alemanha era de 13,4 anos e na Dinamarca de 13,6 anos (dados da OCDE em Education at a Glance de 2005 cit. em INICIATIVA NOVAS OPORTUNIDADES, 2005). Neste documento, a elevação da qualificação da população portuguesa

surgiu como um tema de “importância central para o crescimento económico e para a coesão social”, tal como para a “diminuição do atraso no esforço de modernização” que Portugal apresentava. Pretendia-se por essa via favorecer a “convergência com os países mais desenvolvidos”. Mas, este programa, associado ao Plano Nacional de Emprego e ao Plano Tecnológico, teve como propósito alargar a participação dos indivíduos ativos e das pequenas e médias empresas em processos de qualificação. Como se afirmou, este programa “constituiu-se num pilar fundamental das políticas de emprego e de formação profissional” no contexto da economia do conhecimento (INICIATIVA NOVAS OPORTUNIDADES, 2005).

A qualificação da mão-de-obra portuguesa ganhou relevo desta forma nas finalidades políticas estabelecidas, orientada para a promoção do crescimento económico sustentável e para a modernização do país. A convergência dos indicadores nacionais sociais e sobretudo económicos com aqueles de outros países da União Europeia surgiu nos discursos políticos com um aspeto central. Uma das ideias-chave assentou na expansão de ofertas públicas nas quais racionais mais típicos da educação se articulassem com aqueles da formação, para assim criar inovação pedagógica e oportunidades de qualificação profissional. Devido à ambiciosa finalidade política de envolver 1 000 000 de jovens e adultos (cerca de 10% da população portuguesa) (INICIATIVA NOVAS OPORTUNIDADES, 2005), verificou-se um aumento dramático do acesso à educação e formação de adultos. Entre 2000-2005, estiveram no total inscritos 153 719 adultos no Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências e destes foram certificados 44 192. Mas, no período compreendido entre 2006-2010, estiveram no total inscritos 1 163 236 adultos e destes foram certificados 365 449 (CNE, 2011). Frequentadas por grupos heterogêneos e integrando propostas de educação e formação que acentuaram a individualização dos processos, entre 2000 e 2010, 386 463 indivíduos fossem certificados, para o caso do Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (sobretudo de certificação escolar, dado que o processo de qualificação profissional por meio desta oferta foi residual), e 68 255 para os Cursos de Educação e Formação de Adultos (ANQ, 2011).

Desde 2011, em simultâneo com o Programa de Ajustamento estrutural imposto pelo Fundo Monetário Internacional, pela Comissão Europeia e pelo Banco Central Europeu, a política de educação e formação de adultos foi suspensa por decisão do governo de coligação entre o Partido Social Democrata e o Centro Democrático e Social. Os discursos políticos voluntaristas que tinham caracterizado a década anterior e sobretudo o importante trabalho realizado por cerca de 10 000 educadores de adultos e mais de meio milhão de educandos e formados adultos envolvidos nas ofertas de educação de adultos já referidas perderam todo o significado. A descontinuidade política que vem marcando as políticas públicas desde 1974 fazia mais uma vez valer o seu peso em Portugal. Todavia, deve-se notar que a formação profissional, apoiada pelo Fundo Social Europeu e por grandes empresas registou um aumento de ações levadas a cabo, bem como de trabalhadores envolvidos (GABINETE DE ESTRATÉGIA E PLANEAMENTO/MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE, 2007 E 2010) e ainda hoje mantém um peso importante na educação de adultos.

Paralelamente, os Inquéritos à Educação e Formação de Adultos (INE, 2007 e 2011) registam igualmente o predomínio da participação de adultos em iniciativas de educação/formação orientada para o mercado de trabalho ou ligadas a contextos de trabalho específicos, bem como uma valorização das aprendizagens relacionadas com o mercado de trabalho e com postos profissionais específicos pela população portuguesa. No início de um novo ciclo político, em resultado do Governo do Partido Socialista recentemente empossado, em novembro de 2015, emergem interrogações quanto ao destino da política

pública de educação de adultos, ao alinhamento desta com as orientações da UE para a aprendizagem ao longo da vida e às (ainda) existentes possibilidades de reinterpretação em função das realidades portuguesas.

Considerações finais

Foi já em finais da última década do século XX que, em consonância com a UE, as orientações para a aprendizagem ao longo da vida permitiram o relançamento da política pública no âmbito da gestão de recursos humanos. A qualificação da população portuguesa ganhou novos contornos com a Iniciativa Novas Oportunidades, orientada para o aumento da competitividade económica no quadro da globalização e das finalidades estabelecidas pela referida organização supranacional. O aumento na participação de largos sectores da população portuguesa na educação e formação de adultos não deixa contudo que algumas dúvidas se tivessem levantado relativamente ao propósito da aprendizagem ao longo da vida, em particular com as finalidades educativas e formativas que acentuavam o carácter utilitário da educação de adultos relativamente ao desenvolvimento económico. Não sendo esta uma tendência única, dado que também tem sido observada em muitos outros países (UIL, 2009) no contexto da hegemonia de políticas neoliberais, não deixa de ser preocupante a desvalorização de dimensões humanistas e de educação crítica que tão importantes foram para o desenvolvimento da educação de adultos desde finais do século XIX e que favoreceram a construção de um campo de políticas, práticas e de reflexão multifacetado e complexo com profundo significado para a consolidação da democracia, da justiça social e da igualdade de oportunidades.

Referências

AFONSO, A. J. *Políticas educativas e avaliação educacional*. Para uma análise sociológica da reforma educativa em Portugal (1985-1995). Braga: Universidade do Minho/Instituto de Educação e Psicologia/Centro de Estudos em Educação e Psicologia, 1998.

ALONSO, L.; MAGALHÃES, J.; IMAGINÁRIO, L.; BARROS, G.; CASTRO, J. M.; OSÓRIO, A.; SEQUEIRA, F. *Educação e formação de adultos. Referencial de competências-chave*. Lisboa: ANEFA/Ministério do Trabalho e da Solidariedade/Ministério da Educação, 2000.

ANQ (AGÊNCIA NACIONAL PARA A QUALIFICAÇÃO). *Linhas orientadoras para o futuro da iniciativa novas oportunidades*. Lisboa: Agência Nacional para a Qualificação, 2011.

ANTUNES, F. *A nova ordem educacional. Espaço europeu de educação e aprendizagem ao longo da vida*. Coimbra: Almedina, 2008.

BARROS, R. *Políticas para a educação de adultos em Portugal – a governação pluriescalar na “nova educação e formação de adultos”, vol. I*. Braga: Instituto de Educação e Psicologia/Universidade do Minho, 2009.

BENAVENTE, A., COORD.; ROSA, A.; COSTA, A. F.; ÁVILA, P. *A literacia em Portugal*. Resultados de uma pesquisa extensiva e monográfica. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1996.

BORG, C. MAYO, P. *The EU Memorandum on lifelong learning*. Old wines in new bottles? Globalisation, Societies and Education, vol. 3, nr. 2, pp. 203-225, 2005.

CANÁRIO, R. *Educação de adultos*. Um campo, uma problemática. Lisboa: EDUCA, 1999.

CNE (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO). *A qualificação dos portugueses*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação, 2011.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. *Memorando sobre aprendizagem ao longo da vida*. Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias, 2000.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. *Educação e formação de adultos: nunca é tarde para aprender*. Comunicação da Comissão ao Conselho, de 23 de Outubro de 2006, relativa à educação de adultos (COM/2006/614). Disponível em: http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/lifelong_learning. Acessado em 1/12/2015.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. *Plano de acção para a educação e formação de adultos: nunca é tarde para aprender*. Comunicação da Comissão, de 27 de Setembro de 2007 (COM/2007/558). Disponível em: http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/lifelong_learning. Acessado em 1/12/2015.

COMISSÃO EUROPEIA. *Estratégia Europa 2020*. Estratégia para um crescimento Inteligente, Sustentável e Inclusivo (COM/2010/2020 final). Bruxelas: Comissão Europeia, 2010.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Conclusões do Conselho, de 12 de Maio de 2009, sobre um quadro estratégico para a cooperação europeia no domínio da educação e da formação (EF 2020) [*Jornal Oficial* C 119 de 28.5.2009], 2009.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. *Resolução do Conselho sobre uma agenda renovada no domínio da educação de adultos* (2011/C 372/01), 2011. Disponível em: <http://www.igfse.pt/upload/docs/2012/Resolucao%20n%202011-C%20372-01.pdf>. Acessado em: 1/12/2015.

CONSELHO EUROPEU DE LISBOA. *Estratégia de Lisboa, 2000*. Disponível em: <http://ue.eu.int>, consultado a 6/06/2009. Acessado em: 1/12/2015.

EUROPEAN COMMISSION. *Education & Training 2010*. The success of the Lisbon strategy hinges on urgent reforms (14358/03 EDUC 168 – COM(2003) 685 final). Brussels: Official Publication of the Council of the European Union, 2004.

EUROSTAT (2015). *Lifelong learning*. Disponível em: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdsc440&plugin=1>. Acessado em: 4/12/2015.

FIELD, J. *Lifelong education*. International Journal of Lifelong Learning, 20:1-2, pp. 3-15. 2001.

FIELD, J. *Lifelong learning and the educational order*. Stoke on Trent: Trentham Books, 2006.

GRAVANI, M. & ZARIFIS, G. (Eds.). *Challenging the 'European area of lifelong learning'*. A critical response. Dordrecht: Springer, 2014.

GUIMARÃES, P.; ANTUNES, F. An inconsistent policy: lifelong learning and adult education policy towards a competitive advantage. In: GRAVANI, M.; ZARIFIS, G. (Eds.). *Challenging the 'European area of lifelong learning'*. A critical response. Dordrecht: Springer, 2014, pp. 75-86.

HAKE, B. J. Fragility of the 'employability agenda' flexibility life courses and the reconfiguration of lifelong learning in the Netherlands. In: BRON, A., KURANTOWICZ, E., SALLING OLESEN, H.; WEST, L. (Eds.), *'Old' and 'new' worlds of adult learning*. Wroclaw: Wydawnictwo Naukowe, 2005, pp. 234-253.

INE (INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA). *Inquérito à educação e formação de adultos*. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística, 2007.

INE (INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA). *Inquérito à educação e formação de adultos*. Aprendizagem ao longo da vida. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística, 2011.

INICIATIVA NOVAS OPORTUNIDADES. *Novas Oportunidades*, 2005 Disponível em: <http://www.novasoportunidades.gov.pt/np4/9.html>. Acessado em: 21/02/2008.

LEE, M.; FRIEDRICH, T. Continuously reaffirmed, subtly accommodated, obviously missing and fallaciously critiqued: ideologies. In: *UNESCO's lifelong learning policy*. International Journal of Lifelong Learning, 30:2, pp. 151-169, 2011.

LEE, M., THAYER, T.; MADYUN, N. *The evolution of the European Union's lifelong learning policies: an institutional learning perspective*. Comparative Education, 44:4, pp. 445-463, 2008.

LIMA, L. C.; GUIMARÃES, P. *European strategies in lifelong learning. A critical introduction*. Opladen & Farmington Hills, MI: Barbara Budrich Publishers, 2011.

LIMA, L.C. A Educação de Adultos em Portugal (1974-2004). In: Canário, R.; Cabrito, B. (Orgs.). *Educação e formação de adultos*. Mutações e convergências. Lisboa: Educa, 2005, pp. 31-60.

MEDINA, T. *Experiência e memórias de trabalhadores do Porto*. A dimensão educativa dos movimentos de trabalhadores e das lutas sociais. Porto: Universidade do Porto/Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação, 2008.

MELO, A.; BENAVENTE, A. *Educação popular em Portugal (1974-1976)*. Lisboa: Livros Horizonte, 1978.

MELO, A. The absence of an adult education policy as a form of social control and some processes of resistance. In: Lima, L. C.; Guimarães, P. (Edts.). *Perspectives on adult education in Portugal*. Braga: Universidade do Minho/Unidade de Educação de Adultos, 2004, pp. 39-63.

MELO, A. (COORD.); MATOS, L.; SILVA, O. S. *S@ber+*. Programa para o desenvolvimento e expansão da educação de adultos (1999-2006). Lisboa: Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos, 2001.

MELO, A.; LIMA L. C.; ALMEIDA, M. Novas políticas de educação e formação de adultos. O Contexto internacional e a situação portuguesa. Lisboa: ANEFA, 2002.

MELO, A.; QUEIRÓS, A. M.; SILVA, A. S.; ROTHES, L. A.; RIBEIRO, M. *Uma aposta educativa na participação de todos*. Documento de estratégia para o desenvolvimento da educação de adultos. Lisboa: Ministério da Educação, 1998.

MORGAN-KLEIN, B. & OSBORNE, M. *The concepts and practices of lifelong learning*. Londres: Routledge, 2007.

NÓVOA, A. The blindness of Europe: new fabrications in the European educational space. *Sisyphus, Journal of Education*, vol. 1, issue 1, p. 104-123, 2013.

OLSEN, M. Neoliberalism, globalisation, democracy: challenges for education. Globalisation. *Societies and Education*, vol. 2, nr. 4, 2004, p. 231-275.

RASMUSSEN, P. Adult learning policy in the European Commission. In: Millana, M.; Holford, J. (Eds.). *Adult education policy and the European Union*. Theoretical and methodological perspectives. Rotterdam: Sense Publishers, 2014, p. 17-34.

SILVA, A. S.; ROTHES, L. A. (1998). Educação de adultos. In: AAVV, *A evolução do sistema educativo e o PRODEP*. Estudos temáticos III. Lisboa: Departamento de Avaliação, Prospectiva e Planeamento do Ministério da Educação, 1998, p. 17-103.

SPOLAR, V. A. M.; HOLFORD, J. Adult learning: from the margins to the mainstream. In MILLANA, M.; HOLFORD, J. (Eds.), *Adult education policy and the European Union*. Theoretical and methodological perspectives. Rotterdam: Sense Publishers, 2014, p. 35-50.

TEODORO, A. *Globalização e educação*. Políticas educacionais e novos modos de governação. Porto: Edições Afrontamento, 2003.

UIL (UNESCO INSTITUTE OF LIFELONG LEARNING). *2nd global report on adult learning and education*. Rethinking literacy. Hamburgo: UNESCO ILL, 2009.

Outros documentos obtidos online

PORTUGAL. Programa do XIII governo constitucional, 1995 Disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/Portal/Print.aspx?guid={52DABCE1-604E-40DE-9615-7C92A1C34842}>. Acessado em: 11/08/2005.

PORTUGAL. Programa do XIV governo constitucional, 1999. Disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/pt/GC14>. Acessado em: a 1/10/2009.

PORTUGAL. Programa do XV governo constitucional, 2002 Disponível em:
<http://www.portugal.gov.pt/pt/GC15>. Acessado em: a 1/10/2009.

PORTUGAL. Programa do XVI governo constitucional, 2005. Disponível em:
<http://www.portugal.gov.pt/pt/GC16>. Acessado em: a 1/10/2009.

PORTUGAL. Programa do XVII governo constitucional, 2009. Disponível em:
<http://www.portugal.gov.pt/pt/GC17>. Acessado em: a 1/10/2009.

*Doutora em Educação. Professora Auxiliar. Instituto de Educação, Universidade de Lisboa, Alameda da Universidade, 1649-013 Lisboa, Portugal – E-mail: pguimaraes@ie.ulisboa.pt

Recebido em 30/12/2015

Aprovado em 30/01/2016